

## 政策偏向與1959—1961年農村饑荒

### ——以糧食分配政策為中心的考察

◎ 葛玲 辛逸

1959—1961年饑荒是當代中國研究中的一個焦點。通過對饑荒研究的學術梳理不難發現，既有研究往往將目光聚集在饑荒的成因及死亡人數的估量上。<sup>1</sup>在這些研究中，人們往往將農村與城鎮放在同等意義上來考量饑荒造成的影響。事實上，饑荒時期城鄉人口死亡數和死亡率都存在很大差異。1960年農村人口死亡率為28.58‰，高於建國初的20‰，自然增長率為-9.23‰；同期城市人口死亡率為13.77‰，自然增長率為14.26‰。1958—1960年城市人口死亡率由9.22‰上升至13.77‰，三年時間僅上升4.55個千分點，增幅為49.35‰；而同期農村人口的死亡率則由12.50‰上升至28.58‰，上升近16.08個千分點，增幅高達128.64‰。<sup>2</sup>饑荒在城鄉之間的嚴重差異被後來的研究者注意到。國外學者彭尼·凱恩認識到饑荒對城鄉人口死亡率的影響不同。<sup>3</sup>李若建也注意到農村饑荒較為普遍，各年齡段人群均受影響，都有死亡；而城市饑荒中死亡者主要是體質較弱的老人。在李看來，饑荒對城鎮人的影響只是供應短缺導致的營養不良，體質較強的人一般不會面臨死亡威脅。<sup>4</sup>上述研究雖然強調了饑荒對城鄉的不同影響，但並未對造成這種差異的原因進行深入分析。

筆者對新中國糧食政策的閱讀發現，造成農村饑荒的一個很大因素在於國家在城鎮和農村間的糧食政策偏向。換句話說，統購統銷體制的確立，事實上確立了一種城鄉糧食分配中的不平等機制。在這種帶有偏向性的體制安排下，農村作為糧食的供應地卻缺少必要的糧食保障，城鎮在國家的糧食供應中明顯居於優勢地位。城鎮和農村在糧食分配中的差異在饑荒形成和影響中尤其突出。也正是在此意義上，筆者認為1959—1961年饑荒實質上就是一場制度性的農村饑荒。

---

統購統銷體制的確立是導致糧食政策偏向的一個重要原因，也是分析饑荒主要發生在農村的一個主要切入點。

新中國伊始，隨著大規模經濟建設的開展，一方面城鎮人口數量大幅度增長，糧食需求量大增；另一方面由於私營糧商與國家爭奪糧食市場以及農民的惜售心理導致的糧食徵收困難局面。為了解決上述問題，政務院《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》中提出了對糧食實行統購統銷，即「為了保證人民生活 and 國家建設所需要的糧食，穩定糧價，消滅糧食投機，進一步鞏固工農聯盟，特根據共同綱領第二十八條『凡屬有關國家經濟命脈和足以操縱國

民生計的事業，均應由國家統一經營』的規定，決定在全國範圍內有計劃、有步驟地實行糧食的計畫收購（簡稱統購）和計畫供應（簡稱統銷）。」<sup>5</sup>由統購統銷出臺的背景及所要實現的目標來看，該體制至少存在兩個特點：一是農村糧食徵購中的強制性；二是統銷對城鎮糧食供應的保障性。

農村糧食徵購中的強制性主要表現在國家不斷加強對農村糧食的控制，農民逐漸喪失對糧食的自由處置權，農村糧食被國家最大限度的掌控。

首先，國家統購政策在不斷演進過程中強化了對農村糧食的控制。1953年政務院《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》中規定：「生產糧食的農民應按國家規定的收購糧種、收購價格和計畫收購的分配數量將餘糧售給國家。農民在繳納公糧和計畫收購糧以外的餘糧，可以自由存儲和自由使用，可以繼續售給國家糧食部門或合作社，或在國家設立的糧食市場進行交易，並可在農村間進行少量的互通有無的交易。」<sup>6</sup>1955年4月2日《糧食部關於加強國家糧食市場工作的指示》規定：「統購正式結束以後，對在市場出賣糧食或調換糧種的農民，應不加任何限制；不必要的查問登記，必須一律取消。」<sup>7</sup>可見，國家在此時還是傾向保護農民自由處置餘糧的權利。而1955年8月15日國家政策導向開始出現變化。國務院發佈的《農村糧食統購統銷暫行辦法》規定：「餘糧戶完成糧食交售任務後剩餘的糧食，自足戶因增產節約多餘的糧食，都有權自由處理；可以自由存貯，可以自由使用，可以繼續售給國家或合作社，可以在國家糧食市場進行交易，可以在農戶間互通有無，都不加干涉。但禁止任何人以糧食進行投機。」<sup>8</sup>而1957年《國務院關於糧食統購統銷的補充規定》進一步加強了對農村的糧食控制，規定：「在農村糧食統購任務完成以後，過去為了農民相互間的糧食調劑，開放了國家領導下的糧食市場。今後為了加強糧食管理，此種糧食市場應該關閉。關閉以後，由國家糧食機構在可能範圍內，幫助農業社和農民進行糧食品種的調劑。」<sup>9</sup>至此，日益完善的農村糧食市場控制體系已經形成，農村糧食完全處於國家掌控的範圍內。

通過對檔的解讀我們發現，農民在1953年對餘糧擁有兩種自由處置權：一是自己使用；二是出售。其中出售方式包括可以賣給國家糧食部門、合作社，在國家領導的糧食市場進行交易，農村集市交易三種選擇。而時間推移到1955年8月15日後，農民的糧食自由處置權受到了極大限制。國家規定禁止任何人以糧食進行投機，實際上農村集市處於被取締的狀態。農民出售餘糧僅剩兩種選擇，且均在國家監控範圍內。到了1957年農民已經基本喪失對餘糧的處置權，國家領導的糧食市場也被取消。可見，糧食已經基本處於國家行政干預的範圍內。農民作為農業社內部一員，客觀上已經失去自主處置糧食的權利。農業社統一分配農民口糧，農民已經既不需要也無權再過問糧食的具體用途了。

其次，糧食徵購方法中透露著強制性。首先體現在統購種類之全。在1953年統購統銷政策實行之初，小雜糧並不在國家強制統購之列。《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》規定：「各種小雜糧（當地非主食雜糧），原則上亦應由國家統一經營，在國家尚未實行統一經營以前，得在國家嚴格監督和管理下，暫准私營糧商經營。」<sup>10</sup>而1955年國務院發佈的《農村糧食統購統銷暫行辦法》規定：「統購的糧食品種，一般應以穀物和黃豆為主，也可收購一部分小雜糧。在薯類折糧計產的地區，可以根據供應需要和保管條件，酌購一部分薯類。」<sup>11</sup>國家統購對象已經擴大到了小雜糧，包括薯類。1957年《國務院關於做好夏糧征、購工作的指示》指出：「各地夏收新糧（包括小麥、元麥、大麥、蠶豆，豌豆、早稻等）即將陸續登場，做好夏糧徵、購工作，是當前農村中的一項重要工作。」<sup>12</sup>由此我們可以更清楚地看到，連蠶

豆、豌豆也進入國家統購的視野，徵購之細可見一斑。另外，一年兩購也體現了糧食徵購的強制性。1957年《國務院關於做好夏糧征、購工作的指示》規定：「各省、自治區、直轄市的夏糧征、購任務應該及時下達到農業生產合作社（戶），農業生產合作社（戶）完成國家夏糧徵購的任務數，為全年應該完成的國家糧食徵購任務的部分，在秋糧徵購時統一合併結算。」<sup>13</sup>國家在農村的糧食徵購包括夏、秋兩部分，夏季徵購與秋季徵購統一結算，夏季不夠秋季補，這就體現了國家糧食徵購任務在農村糧食分配中的優先性。

糧食徵購中的強制性還體現在統購作為政府行為，是不可對抗的。《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》第一條即是：「生產糧食的農民應按國家規定的收購糧種、收購價格和計畫收購的分配數量將餘糧售給國家。」第九條指明：「對破壞計畫收購和計畫供應的反革命分子，應依照中華人民共和國懲治反革命條例治罪。」在統購統銷已經成為衡量一個人革命與否標準的情況下，農民不得不接受。事實上，一些與之對抗的農民也受到了嚴厲懲罰。統購統銷政策推行後，各地出現了大量的破壞統購統銷罪。司法機關的介入，也更鮮明體現了制度的強制性。鳳陽縣法院《1955年司法工作總結》指出：「在7、8月間糧食收購工作和午季徵收農業稅工作中，我們以全力以赴的精神，主動及時打擊了反革命分子的破壞活動，保障了這些工作的順利進行。計受理這兩類案件68起，占第三季度收案總數23.6%。逮捕了38人（其中反革命分子2人，地主2人，富農28人，中農6人）。」<sup>14</sup>在國家統購統銷政策推行後，農民對自己生產的糧食已經喪失了自由處置權。安徽鳳陽縣的富農許庭獻妨害糧食統購統銷案即是一例。「在1955年夏季糧食統購工作中，經鄉政府摸底評定該戶售餘糧1661斤，經法院算細賬後應售餘糧703斤，已售130斤。自稱已無餘糧，我院未查對清楚是否有餘糧，即認定拒售餘糧，判刑一年（後改判免予刑事處分）。」<sup>15</sup>儘管許庭獻案後被改判，但其因拒售餘糧獲罪的事實卻是存在的。這充分突顯了統購統銷制度的不可抗性。

統購統銷的第二個特點是對城市糧食供應的保障性，這主要體現在兩方面，一是保障城鎮居民低水準的糧食需求。《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》指出：在城市、機關、團體、學校、企業等的人員，可通過其組織進行供應：對一般市民，可發給購糧證，憑證購買或暫憑戶口名簿購買。」1955年發佈的《市鎮糧食定量供應暫行辦法》規定，省、自治區、直轄市人民委員會應根據市鎮居民的勞動差別、年齡大小及不同地區的糧食消費習慣，按規定，分別確定市鎮居民的具體供應等別和每月口糧定量標準。這些制度性規定，保障了城鎮居民的糧食需求。二是對工業化建設資金的保障。國家推行統購統銷的原因之一是從農業提取工業積累。此體制推行之後，國家一直以極低的價格收購農副產品，同時伴之以高價向農村出售工業產品。在這一價格剪刀差體制下，國家從農村、農業中攫取了大量的資金，一定程度上保障了工業、城鎮建設的順利進行。據有關統計，到1970年代末，僅僅通過工農業產品剪刀差，國家就從農民那拿走了6000億元。<sup>16</sup>而這些均是以統購統銷體制為載體實現的。

同時，國家為了確保統購統銷體制的有效運行，相繼推行了兩項重要的社會變革，即戶籍制度和農業集體化。雖不能說這些制度變革完全是統購統銷的結果，但是它們的出台確實強化、保證了統購統銷體制的運行。戶籍制度嚴格限制了城鄉人口的流動，使城市人口的數量始終處於可操控的範圍之內，嚴格控制了統銷糧食數量。鄉村的農業集體化，使國家徵購糧食的對象由個體農民變成農村合作社，大大簡化了交易成本，保證了糧食徵購的順利進行。

在以往的饑荒研究中，人們大都認識到人為因素在饑荒形成中的作用。但筆者認為雖然個人因素在饑荒形成中有一定的影響，但它仍然需要通過某種制度來實現，因此三年饑荒很大程度上更是一場「制度性饑荒」，以統購統銷為主的糧食分配體制才是饑荒形成的主要因素。之所以說統購統銷體制是饑荒形成的主要制度性因素，主要因為統購統銷體制下的高徵購是農村饑荒出現的重要誘因。

統購統銷體制出台初期，農民應該按國家規定的收購糧種、收購價格和計畫收購的分配數量將餘糧售給國家，農民在繳納公糧後的餘糧，可以自由存儲和自由使用。而1953—1955年國家徵購任務不斷提高，購出了農民的自留糧，國家與農民關係開始緊張。但這時國家對農村的糧食徵購不算太重，只佔總產量的25%左右。而1955年國家又將統購統銷制度化，實行糧食「三定」，即定產、定購、定銷。「1955年分戶核定的餘糧戶糧食交售任務，在正常的情况下，自一九五五年起，三年不變，增產不增購。」<sup>17</sup>而1957年國務院《關於糧食統購統銷的補充規定》中卻將原先的三年增產不增購改為增產了可增購40%。國家對於餘糧的和自足的農業社和單幹戶，必須增購一部分糧食；對於缺糧的農業社和單幹戶，必須減銷一部分糧食。國家對於增購的數量，一般應為增產部分的百分之四十，在特殊情況下，應該多增購一些。這個特殊情況可以多增購並不是一件容易把握的事情。它為許多幹部在增購中的隨意性提供了政策依據，增購數量的變動也體現了農業為工業需要服務的一面。1958年糧食部《關於整頓市鎮糧食供應工作的指示》指出：「糧食豐收的省、自治區、直轄市，應該適當地增加統購數量，減少統銷數量，實行以豐補歉。增加統購的數量和辦法，由地方根據實際情況自行規定。」<sup>18</sup>地方被賦予在國家控制的購銷差額範圍內提高統購數量的權力，這也就實際上宣佈了「三定」政策的終結。另外農業社分配糧食的先後順序的安排也頗值得體味。1956年中共中央發佈的《關於當前糧食工作的指示》認為，「第一，首先完成國家的糧食徵、購任務（包括增產社的增購任務）；第二，留下農業社生產必需的種子，分給全體社員基本口糧和必要的飼料用糧。」<sup>19</sup>顯然這時國家已將徵購的任務置於農民基本生存需求之上，完成國家徵購任務要優先於農民口糧的保證。

隨著大躍進的推進，為了要在數年內「趕超英美」，不只工業材料的計畫數位訂得很高，就連農產品也被要求「大躍進」。地方幹部面對由上而下的政治壓力無計可施或投機逢迎，虛報糧食產量。1958年的糧食大豐收，也助長了領導層盲目樂觀的情緒，1958年6月14日毛澤東在河南封丘視察時說：「不要很久，全國每人每年就可以平均有糧食1000斤，豬肉100斤等。」<sup>20</sup>甚至在第一次鄭州會議上，提出全國耕地實行「三三制」（三分之一種植農作物，三分之一休閒和三分之一植樹）。<sup>21</sup>

1959年和1960年糧食統購率由1958年的29.4%猛增到39.7%和35.6%。<sup>22</sup>伴隨高徵購率的是從1959年始，農業生產連年下降，糧食產量1959年為3400億斤，1960年為2870億斤，年平均遞減15%。<sup>23</sup>農業大幅度減產條件下的高徵購導致全國鄉村人口平均糧食消費量1959年、1960年、1961年分別為309斤、189斤和148斤，低於維持生命最低標準250斤的水準。<sup>24</sup>在三年饑荒以前的五年，全國鄉村人口平均糧食消費量為396斤，這396斤還是不計自留地產量的。而1959—1961年因為取消了自留地，農民口糧的下降幅度顯然是很大的。廬山會議上李先念曾說：「360斤口糧肯定不夠。」<sup>25</sup>實際上，三年饑荒時期，農村人均糧食佔有量遠沒有達到360斤，而且與城鎮相比也有很大差距。



年度	產量 (百萬噸)	淨徵購比率 (%)	農村人均佔有糧食 (公斤)	城市人均佔有糧食 (公斤)
1958—1959	200	13.6	311	228
1959—1960	170	28	223	380
1960—1961	143.5	28	191	308
1961—1962	147.5	17.5	225	274
1962—1963	160	16.1	234	296

資料來源：辛逸：《農村人民公社分配制度研究》，中共黨史出版社，2005年版，第50頁。

上表顯示，在饑荒時期，城鄉糧食人均佔有量相差竟達100公斤。這就意味著，三年饑荒時期，城市糧食供應明顯好於鄉村。同時表明，三年饑荒實質上就是一場農村饑荒。

1960年12月，國務院財貿辦公室《關於糧食和市場問題的彙報提綱》稱，1958、1959兩年大約多徵購貿易糧200億斤左右。在1959—1961年期間，年平均糧食產量比1957年減少827.6億斤，而平均每年徵購的糧食則比1957年多出95.8億斤。糧食徵購折合總產量的比例三年平均高達34.4%，其中，1959年更是高達39.6%。這種情形，便很難保證各地不出現徵購過頭糧的現象。<sup>26</sup>

上述僅僅是就全國農村範圍看高徵購的幅度，具體到地方將會更加觸目驚心。安徽省鳳陽縣1959年糧食總產量只有10960萬斤，僅夠全縣口糧，卻徵購了5974萬斤，其徵購率高達54%。結果從秋收結束到12月底的兩個多月中，農村沒有供應口糧，造成人口的非正常死亡。<sup>27</sup>

過量徵購將農民的口糧當作餘糧徵走後，農村人均口糧數急劇下降，開始出現大規模餓死人現象。全國最大的水稻假衛星產地廣西環江縣，在1958年9月9日放出畝產水稻13萬斤的「大衛星」。「大衛星」升天後，隨之而來的是高徵購任務的下達。1959年，上級分配給環江縣的糧食總產量任務指標是9.6億斤，比1958年的3.3億斤翻了兩番，分配下來的徵購任務是貿易糧0.71億斤（折合原糧便是1億斤）。而當年環江縣實際產糧僅為0.828億斤。將全部糧食上繳也交不出這1億斤糧食，後來將徵購任務調整為0.385億斤貿易糧。為了完成任務，環江縣委將群眾的口糧、豬、牛牲畜的飼料糧作為徵購糧一起併入國家倉庫。國家的徵購任務是完成了，但農民卻因無基本的生存保障而面臨死亡威脅。據原環江縣縣長王定回憶，在1959年至1960年間，環江縣人口減少了4萬多，佔當時人口的四分之一。<sup>28</sup>

高徵購作為統購統銷體制下的政策執行偏差，在大躍進的社會背景下是不可避免的，換言之，統購統銷體制出台伊始已經註定了其發生偏差的必然性。作為為工業化積累資金、為城鎮提供糧食保障的統購統銷體制，其為工業、城鎮服務的導向已預示了高徵購的不可避免。高徵購並非統購統銷的必然結果。但統購統銷體制卻為高徵購提供了制度保障和實施管道。沒有統購統銷作制度基礎，高徵購將很難實施。

由上不難看出，統購統銷體制本身所包含的以農養工的一面，在大躍進的浮誇風影響下，必然導致高徵購情形的出現，國家規定的農業社糧食分配順序已經預示農民之後幾年中的生存困境。

上面的分析揭示了統購統銷在饑荒形成中的重要影響。實際上，統購統銷體制在城鄉饑荒救助機制上的不同影響，也是導致三年饑荒城鄉差別的重要因素。也可以說，正是饑荒救助中的城鄉差別，一定程度上加劇了農村饑荒的嚴重性。從這個意義上可以說1959—1961年饑荒實質上就是農村饑荒。

統購統銷體制遵從農業為工業犧牲的制度導向，因此這一制度本身即包含了嚴重的城鄉不平等，這種不平等尤其體現在後來的饑荒救助中。

與農業社糧食分配順序對農民生存權的漠視不同，城鎮居民的基本糧食需求得到了國家法律的保護。1955年通過的《市鎮糧食定量供應暫行辦法》對市鎮居民的糧食供應予以政策保障，根據市鎮居民的勞動差別和年齡大小的不同而規定了不同的糧食供應標準。城鎮居民的糧食需求得到了法律的維護、制度的保證。這種制度保證在饑荒時期更加突顯了它的優越性。三年饑荒中，城鎮人口基本沒有受到太大的衝擊。「城鎮的糧食還是按原來的標準定量供應。」<sup>29</sup>在全國糧食供應局面出現緊張的情況下，1960年8月黨中央發出指示，規定「大中城市經常保持三個月，至少一個月的糧食周轉庫存。」<sup>30</sup>而到了當年9月，中央在《關於整頓城市糧食銷量和降低城市口糧標準的指示》中決定，對城市的糧食供應總的原則是既減又保，具體措施是，將城市人的口糧標準月人均降低2斤左右。城鎮一個月到三個月的糧食庫存在饑荒期切實保證了城鎮居民基本生存需要，城市中並未出現糧食供應大幅度下降的情況。「城市饑荒中死亡者主要是體質較弱的老人，體質較強的人一般不會面臨死亡威脅，而農村饑荒則較為普遍，各年齡段的人群均受影響，都有死亡。」<sup>31</sup>到了後來饑荒嚴重時期，一些地方甚至成立專門的糧食工作辦公室以保障城鎮的糧食供應。「到了1960年下半年，城市的糧食供應已日趨緊張，江蘇省各個城市為此專門成立了糧食辦公室，檢查城鎮口糧供應情況。」<sup>32</sup>糧食辦公室的成立為城鎮居民的糧食需求提供了有力的制度保證，事實上也是國家為城鎮順利度過饑荒建立的應急救助機制。

與城鎮居民相比，農村居民則遠沒有那麼幸運，饑荒時期農村缺乏有效的救助體系。早在1956年國家對農村糧食供應的一個基本原則就是「什麼時候缺糧、什麼時候供應」。<sup>33</sup>國家對農村的糧食短缺缺乏長效的補充機制，「缺糧——供應」的方式必然出現一個時間差的問題。很顯然，在國家的糧食統銷體系中，農村並非其首要考慮的。1958年國務院《關於改進糧食管理體制的幾項規定》中指出：「農村中，因為糧食逐年增產，缺糧戶逐年減少，糧食的銷售數量應當逐年減少。」「糧食歉收的省、自治區、直轄市，由於今後地方有了一定的機動糧食，一般災荒即由地方自行設法解決；較大的災荒，中央可以酌情調整差額。」<sup>34</sup>顯然，在國家對農業形勢的樂觀估計下，農村的糧食保障已成為統銷中的次要環節。國家在給予地方自主性的同時，也一定程度上表現出了對農村饑荒的不作為。1961年9月中央《關於一九六一至一九六二年度糧食工作的幾項規定》中指出「產糧地區的缺糧大隊，國家一般不再供應糧食，可以由大隊與大隊，也可以由公社與公社採用餘缺調劑的辦法來解決。」<sup>35</sup>與國家對城鎮的糧食保障形成鮮明對比的是，農村饑荒則要依靠自救來解決。「1959年7月18日人民日報發表社論《受災地區要把災荒消滅在秋後或今冬》，社論指出，『生產自救』是戰勝災難的基本方針。受災地區提出『夏季丟、秋季找，早秋丟、晚秋找，糧食丟、蔬菜找，農業丟、副業找，』這是個很好的口號，相信災區在黨的領導關懷下一定能夠戰勝災難，我們的口號是：『把災荒消滅在秋後或今冬』。」<sup>36</sup>「生產自救」一語道破了國家在饑荒時期的農村政策。而且社論中提出的

「夏季丟、秋季找，早秋丟、晚秋找，糧食丟、蔬菜找，農業丟、副業找」等饑荒自救方法也不具備很強的可操作性。夏季收成不好的不足部分，國家徵購可以在秋季彌補，但對於急需糧食維持生活的農民來說，卻難以等到秋季再填飽肚子！

同時在「什麼時候缺糧、什麼時候供應」的基本原則下，農村地區出現饑荒時，得到國家救助的一個基本前提是基層幹部如實上報災情。但許多基層幹部囿於各種原因並不願向上級彙報實情。對地方幹部來說，向上級如實彙報災情，即意味著承認本轄區出現較大規模的糧食短缺。這無論如何也不能視為可以炫耀的政績，而且也等於對當初浮誇的自我否定，難免要付出一定的政治代價，所以當時許多幹部為一己私利而隱瞞餓死人的真相也就不足為奇了。

城鎮作為非產糧區，國家理所當然地向其提供制度性的糧食保障，城鎮也就成為國家糧食供應中的保護地帶，生產糧食的農村則處於被忽視的境地。在農村，糧食緊張——幹部上報——上級返銷，由這個流線圖可以看出農村饑荒的有效救助與兩個因素密切相關。一是幹部在饑荒初現時是否如實上報；另一個是返銷糧與饑荒出現的時間差。農村的返銷糧與饑荒出現大多存在一個時間差，在這時間差過程中已經意味著人口的死亡。如甘肅省在餓死十分之一人口的嚴重情況被中央知曉後，適才將原徵購入庫糧食的百分之四十返銷給了甘肅以救助農民，但這已是餓死人之後的事了。<sup>37</sup>與此相比，城鎮一個月到三個月的糧食周轉庫存則避免了時間差的存在，城鎮糧食的供應完全處在政府調控範圍內，因此政府對城鎮饑荒的救助則要及時得多。

在得不到及時的糧食救濟，無飯可吃後，逃荒成為農民另一條求生管道。但在人民公社體制下，農村人口外出流動是非法的。農村人口如果想外出，必須要受人民公社的嚴格審核和批准，一般來說，得到批准的可能性和機率很小，農村人口幾乎沒有流動的可能。1957年3月、9月、12月，中共中央、國務院連續下發通知，要求各地採取堅決措施制止農民外流，禁止城市糧食部門供應沒有城市戶口的人員糧食。在此之後，為了進一步制止饑荒期農民向城鎮的流動，中共中央、國務院又聯合發出了一個「關於制止農村勞動力盲目外流的緊急通知。」所有未經許可即離開鄉土、「盲目流入」城鎮的農民都是「盲流」。新檔口氣強硬，指示各省、市將「盲目流入」城市和工業礦山地區的農民收容、遣返。那些本來就唯恐餓死人情況外泄的地方官，有中央文件依恃，自然更有理由把守交通要道，禁止農民外出「盲流」了。譬如環江縣對外逃人員追捕回來後，集中關押進行「教育」。在關押之中，連悶帶擠，死去44人。在追捕過程中，水源公社書記宣佈：「外逃人員經動員還不回來的，就打死算了。」<sup>38</sup>

1961年1月，在安徽省鳳陽縣召開的批判原縣委書記的大會上，考城大隊農民代表王家來這樣控訴道：「我們大隊原有5000多口人，現在只有3200人了。……今年（1960年）我們哪都跑不掉，活活在家等死了。我家6口人，死掉4口人。……」<sup>39</sup>

當然成功逃荒入城的也有，但在城鎮居民也僅能填飽肚子的情況下，「盲流」們很難找到食物充饑。千辛萬苦來到城裏，最後還是餓死。據作家黃秋耘回憶，當時「在北京前門外的某些貧民區，例如龍鬚溝、金魚池一帶，幾乎每天都有餓死、凍死在街頭的人，其中多數是從附近農村逃荒來的。」<sup>40</sup>事實上，當初配合統購統銷體制而出台的戶籍制也使農民在城市獲得糧食是不可能的。這一制度原則上規定國家只負責城市非農業戶口的糧油供應，不負責農業戶口的糧油供應。1953年11月，政務院發佈的《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》中規定：「在城市、機關、團體、學校、企業等的人員，可通過其組織進行供應：對一般市民，可發給購糧證，憑證購買或暫憑戶口名簿購買。」1955年發佈的《市鎮糧食定量供應暫行辦法》進一步完善了市鎮糧食供應制度，市鎮糧食統銷由憑證購買，按戶核實，改為按人定量供應，

並發行糧票。一個戶口名簿將許多面臨生存威脅的農民擋在了城鎮糧食供應體制之外。表面上是城鄉分割的戶籍制度造成的，但更深層的原因仍是統購統銷制度的推行，因為戶籍制度出台的主要目的即是保證將享受糧食供應的城鎮居民維持在適度水準。所以1955年戶籍制度的出台決不是一個偶然的事件，它是與統購統銷體制相配套的。農村的糧食徵購與城市的糧食供應相結合，不僅在起點上將城鎮居民的糧食需求置於優先保證的地位，同時也使災荒出現時農民逃荒求生成為一種幻想。這種情形，進一步突顯了統購統銷體制在城鄉不平等經濟社會結構中的基礎性作用。

通過對統購統銷體制下糧食政策偏向的考察，筆者發現，正是這種政策偏向，導致了饑荒對城鄉的不同影響，在這個意義上，也可以說，1959—1961年饑荒實質上就是一場農村饑荒。事實上也只有農村的饑荒，才能引發真正的全面饑荒。1959—1961年三年饑荒時期，城鎮因為有著相應的制度保障，所受影響並不大，正因於此，在農村已經餓死人的情況下，城鎮仍能開展轟轟烈烈的批判鬥爭而無視饑荒的存在。

而筆者本文通過分析統購統銷體制導致的政策偏向在饑荒影響城鄉差別中的作用，意圖進一步揭示饑荒形成的制度因素。以統購統銷為主的糧食分配體制是饑荒形成的主要制度因素。大躍進運動時期，國家借助統購統銷的制度效應，不顧農村實際為工業化積累資金，進行高徵購，這是饑荒伴著大躍進而生的主要原因。但究其根源，大躍進只是為饑荒發生提供了一個時機，饑荒真正形成的根源還是由統購統銷體制導致的城鄉間不平等制度。

## 註釋

- 1 龔啟聖：《近年來之1959—1961年中國大饑荒起因研究的綜述》，《二十一世紀》，1998年第48期。
- 2 張呈琮：《中國人口發展史》，中國人口出版社，1998年，第172頁。
- 3 P·凱恩：《1959—1961：中國的大饑荒》，中國社會科學出版社，1993年版，第106頁。
- 4 李若建：《困難時期人口死亡率初步分解分析》，《人口研究》，2001年第5期。
- 5 政務院：「關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第1頁。
- 6 政務院：「關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第1頁。
- 7 糧食部：「關於加強國家糧食市場工作的指示」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第13頁。
- 8 國務院：「農村糧食統購統銷暫行辦法」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第32頁。
- 9 國務院：「關於糧食統購統銷的補充規定」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第76頁。
- 10 政務院：「關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第3頁。
- 11 國務院：「農村糧食統購統銷暫行辦法」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第35頁。
- 12 國務院：「關於做好夏糧征、購工作的指示」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年—1979年4月）》（內部資料），1979年，第71頁。



- 13 國務院：「關於做好夏糧徵、購工作的指示」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年，第72頁。
- 14 王耕今、楊勳等：《鄉村三十年》（下），農村讀物出版社，1989年版，第515頁。
- 15 王耕今、楊勳等：《鄉村三十年》（下），農村讀物出版社，1989年版，第532頁。
- 16 陸學藝：《中國農村現代化道路研究》，廣西人民出版社，1998年版，第108頁。
- 17 國務院：「關於發佈《農村糧食統購統銷暫行辦法》的命令」，載中國人民大學貿易系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年版，第31頁。
- 18 國務院：「關於改進糧食管理體制的幾項規定」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年，第85頁。
- 19 中共中央：「關於當前糧食工作的指示」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年版，第65頁。
- 20 李德彬：《新中國農村經濟紀事》，北京大學出版社，1989年版，第185頁。
- 21 中共中央文獻研究室：《毛澤東傳》（1949—1976）（下），中央文獻出版社，2003年版，第892頁。
- 22 薄一波：《若干重大決策與事件的回顧》（下卷），中共中央黨校出版社，1993年，第884—885頁。
- 23 商業部：《糧食統計資料》，1986年，第24頁。
- 24 蔡建文、周婷：《中國人還會不會餓肚子》，經濟日報出版社，1999年版，第24頁。
- 25 李銳：《廬山會議實錄》，河南人民出版社，1994年版，第116頁。
- 26 趙發生：《當代中國的糧食工作》，中國社會科學出版社，1988年版，第108頁。
- 27 王耕今、楊勳等：《鄉村三十年》（上），農村讀物出版社，1989年版，第188頁。
- 28 王定：《狂熱及其災難》，《南方週末》，1998年10月9日18版。
- 29 李端祥：《城市與農村人民公社化運動比較研究》，《當代世界與社會主義》，2004年第5期。
- 30 中共中央：「關於全黨動手，大辦農業，大辦糧食的指示」，載《農村政策檔選編》（三），1978年，中國人民大學農業經濟系資料室，第340頁。
- 31 李若建：《困難時期人口死亡率的初步分解分析》，《人口研究》，2001年第5期。
- 32 高華：《1960年「持續躍進」中的江蘇省城市人民公社運動》，《浙江學刊》，2002年第5期。
- 33 中共中央、國務院：「關於目前糧食銷售和秋後糧食統購統銷工作的指示」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年，第58頁。
- 34 國務院：「關於改進糧食管理體制的幾項規定」，載中國人民大學貿易經濟系：《糧、棉、油統購統銷政策、法令、檔選編（1951年-1979年4月）》（內部資料），1979年，第85頁。
- 35 趙發生：《當代中國的糧食工作》，中國社會科學出版社，1988年版，第115頁。
- 36 李德彬：《新中國農村經濟紀事》，北京大學出版社，1989年版，第215頁。
- 37 仁壽縣誌辦公室：《仁壽縣誌》，1990年版，第96、97、106頁。
- 38 王定：《狂熱及其災難》，《南方週末》，1998年10月9日18版。
- 39 王耕今、楊勳等：《鄉村三十年》（上），農村讀物出版社，1989年版，第195頁。
- 40 一九六七年六月三日廣東紅衛兵總部《南疆烈火》報。轉引自高王凌：《大夢初覺——大躍進和農民行為》，香港中文大學中國研究服務中心論文庫。

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第五十五期（2006年10月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。